

PLANLAMA VE İMAR KANUNU TASARISININ UYGULANABİLİRLİĞİNİN ARAŞTIRILMASI

Şaban İNAM^{1,*}, Tayfun ÇAY¹, Fatih İŞCAN¹

¹Selçuk Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Konya,
Türkiye

*sinam@selcuk.edu.tr, tcay@selcuk.edu.tr, fiscan@selcuk.edu.tr

Özet

Günümüzde yerleşim birimlerinde global ölçekte yaşanan kentsel değişim-dönüşüm süreci, ülkemizde de kentleşmeye yönelik yaklaşımların yeniden gözden geçirildiği; düzenli, sağlıklı ve sürdürülebilir kent mekanlarının oluşturulmasının ifade edildiği; bu bağlamda mevcut imar planlarının ve bunların uygulamasının sorgulanarak yeniden içerik kazandırılacağı bir dönem olarak algılanmalıdır. Bu sebeple, kentlere “yaşayan yerleşimler” olgusunu verecek olan imar planlaması ve uygulaması ile ortaya çıkarılacak doğal, kültürel, tarihi, ekolojik, tarımsal amaçlı korumaya ve afete karşı dayanıklı yapılaşmanın ortaya konulması, kaçak ve gecekondü yapılaşmaların getireceği çarpık kentleşmelerin önüne geçilmesi, bu yolda kurumsal iletişim ve sorumlulukların yeniden değerlendirmeye alınması, birincil görevimiz olmalıdır. Bu yaklaşımla, 200 hektarlık düzenleme sahası üzerinde yapılan çalışmada, imar planlarının zemin/mülkiyet uyuşumu, güncelliği, teknik ve sosyal donatı alanlarının homojenliği ve olası plan değişikliği talepleri eşliğinde yaşanan uygulama sorunları, ülke gündemindeki “Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı” ile de ilinti kurularak ele alınıp; imar planı uygulama yöntemleri ve sonuç etkileri imar tüzesi içeriğinde analiz edilecektir. Bu çalışmada, ülkemizde günümüze kadar yapılmış olan imar planı uygulamalarının toplumsal yansımaları mal sahibi, uygulamacı, denetleyici, yargı mensubu ve yapımcı sivil toplum örgütlerinden oluşan kitle üzerinde yapılan anket çalışması ile değerlendirilmiş; beklentilere cevap verebilecek şehir mekanı oluşumunda alınması gereken kurumsal tedbirler öneri olarak sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İmar, Şehirleşme, İmar uygulaması, İmar mevzuatı.

APPLICABILITY OF PLANNING AND ZONING LAW RESEARCH DESIGN

Abstract

Urban development and conversion which is a living process nowadays. Urbanization should be perceived a period which is reviewed as approach directed. It is stated that it compose of systematic, healthy and sustainable city area, which are reviewed to interrogate current public improvement plans and applications. For this reason, our primary duty is to determine natural, cultural, historical, ecologic, as reacts and aim protection of agricultural land and built models for durable to disaster, should be prevented crooked urbanization due to shanty and should be reviewed as institutional communication and responsibilities. Sample study for 200 hectare was be analysed for public improvement application public improvement of floor-ownership harmony, current reflect, technical and social accessory areas homogeneous and probably plan modification together living application problems and relevant to agenda “ Urbanization and Public Improvement Draft Law” act. This study, social reflects of public improvement application up to now have been evaluated public survey making with owner, person who puts public improvement in to practice, controller, judge, civilian society organization. Needed institutional precaution that is answered expect in a city area have been suggested.

Keywords: Public improvement; urbanization; public improvement applications; public improvement law.

1. Giriş

İmar planı uygulamaları, arazinin güncel durumunu gösteren kadastr haritaları ve tapu kütüğü bilgileri ve yürürlükteki imar kanunu ve uygulama yönetmelikleri esas alınarak “imar planında öngörülen arazi kullanım kararlarına, yerleşme ve yapı düzenine uygun biçimde imar parsellerinin oluşturulması” amacıyla yapılan ayırma, birleştirme ve mülkiyeti kullanımın yeniden şekillendirilmesi işlemlerine denilmektedir. Diğer bir yaklaşımla, teknik içerikte tapu kütüğünde kayıtlı taşınmazların, imar planı ile getirilen düzene uygun biçimde kullanılmalarını sağlayan imar planı uygulamaları,

mülkiyetin sınırlarını ve bazen de yerini değiştirmek suretiyle bir taşınmaz üzerinde mülkiyet hakkının kesintisiz devamını sağlamak olarak da tanımlanabilir.

Türkiye’de, yürürlükteki imar mevzuatı eşliğinde yapılan imar planı uygulamalarında, günümüze kadar çeşitli yöntemler kullanılmıştır. Bunlar; kamulaştırma çalışmaları, taşınmaz sahibinin isteği üzerine yapılan imar parseli üretimi, belediyelerce doğrudan yapılan arsa/arazi düzenlemesi ve kentsel dönüşüm çalışmalarıdır. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki, Türkiye’de uygulamadan sorumlu idareler imar planı uygulamalarında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunları içeriklerine göre uygulama, kurumsal ve sosyal sorunlar olarak sınıflandırılabilir [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8].

a. İmar planı uygulamalarında yaşanan sorunlar:

- Uygulayıcıdan kaynaklanıp, uygulamaların imar mevzuatının öngördüğü şekilde yapılmaması sorunu,
- Düzenleme sınırının belirlenmesi, düzenleme ortaklık payı (DOP) hesabında terk miktarlarının uygulanması, kamuya ayrılan alanların amacında kullanılmaması ya da DOP oranını aşan uygulamalar ve bölgeler arası dengesizlik sorunu,
- Kat mülkiyeti tesisi ya da kat irtifakı kurulmuş yerlerde hisse sorunu ya da imar parseli oluşumunda küçük hisseler sorunu,
- Parsel bazında yapılan uygulamalarda oluşan artık parselin, imar parseli oluşturulmaması sorunu,

b. Kurumsal sorunlar:

- Türkiye kadastro sisteminden kaynaklanan sorunlar,
- Uygulamadan sorumlu idarelerden (belediye, valilik, vb) kaynaklanan sorunlar,
- İmar planından kaynaklanan sorunlar,
- İmar planı uygulama mevzuatından kaynaklanan sorunlar,
- Aynı yerde birden fazla imar uygulaması yapılması sorunu,

c. Sosyal sorunlar:

- Taşınmaz mal sahiplerinden kaynaklanan sorunlar,
- İmar planı uygulamalarındaki yargı kararlarını uygulama sorunu.

Türkiye’de, plan uygulamalarında yaşanan bu genel sorunları çözmek için değişik tarihlerde zamanın ruhuna uygun imar kanunları çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu kanunlar, çıkarıldıkları tarihlerde ülkenin imar problemlerini çözmeyi ve yaşanabilir en

iyi mekânları oluşturmayı amaç edinmiş; ancak, ülkenin toplumsal gelişiminin sürekli değişim göstermesi sonucunda sürekli beklentilerin gerisinde kalmıştır. Bu yüzden de yürürlükteki 3194 Sayılı İmar Kanununda değişiklik ya da yenilenme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İmar Kanunlarında yapılan değişikliklerin temelinde, Türkiye’deki şehircilik faaliyetlerinin hızlı gelişmesi, bu gelişmelere paralel olarak şehirlerde belediyesinin bir önceki yıl verilen yapı izni sayısından az olmamak üzere yapılaşmaya hazır imar parseli üretilmemesi, imar planlarının zamanında uygulanamaması veya güncellenemeyişleri [9] yanında, kanunlar hazırlanmadan önce pilot uygulamalarının yapılmaması yatmaktadır. Bu yüzden, günümüze kadar yaşanan kentleşme sürecinin analizi; planlama, uygulama ve yapılaşmaya yönelik yaklaşımlar ve ortaya çıkan sorunları çözebilmek için 2005 yılında Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır [10]. Günümüzde bu İmar Kanunu Taslağı üzerindeki çalışmalar ve tartışmalar devam etmektedir.

Taslak; Türkiye’nin imar ve planlama düzeninin genel çerçevesini oluşturan Anayasa’nın hükümlerine uygun olarak, ‘düzenli, sağlıklı ve sürdürülebilir kentleşme’ ile ‘sanayi ve tarımın dengeli ve uyumlu gelişmesini’ sağlamak amacıyla planlı çalışmaların yapılacağı, herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğu ancak bunun kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilceği, kıyıların toplum yararına aykırı kullanılamayacağı, tarih-kültür-tabiat varlıklarının korunması ve merkezi/yerel yönetimlerin görev-yetki paylaşımlarını belirler kapsamında hazırlanmış; kentleşmeye bütüncül açıdan yaklaşmayı amaçlamakla birlikte, parçaların ve farklılıkların da korunmasını sağlamayı, merkezi yönetim tarafından hazırlanan kalkınma planlarına mekansal boyut ve kentsel vizyon kazandıracak strateji planlarının oluşumunu sağlamak amacıyla fiziki belgelerin üretilmesini de hedeflemiştir.

Bu çalışmada, Konya İli merkezinde pilot uygulama çalışmaları yapılarak “Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı”nın uygulanabilirliği irdelenmeye çalışılmıştır.

2. Planlama ve İmar Kanunu Tasarısının Yürürlükteki 3194 Sayılı İmar Kanunu ile Karşılaştırılması

3194 Sayılı Yasada amaç (madde 1), “ülkenin yapılaşma olgusunu salt fiziksel ortamın düzenlenmesi” olarak ele alınmışken; yeni kanun taslağında amaç maddesi ile

getirilen tanım, 3194 sayılı yasada yeterince önemsenmeyen tanıma göre çok daha kapsamlı ve olumlu bulunmuştur.

3194 sayılı yasanın 3. maddesinde “herhangi bir alanın kullanım planının bulunması, kullanımın bölge koşullarına uyması ve yönetmelik hükümlerine uyulması gerektiği” öngörülmüştür. Burada ilk iki durum bilimsel açıdan da olması gereken bir durum olup, sağlıklı kentleşmenin gereğidir. Ancak, yönetmeliklere uygunluk görüşü, ‘arazi kullanımlarına yönetmeliklerle karar getirilebileceği’ endişesini doğuracağından, yasa taslağında “yönetmelik” kelimesinin çıkarılmış olması çok yerinde bir hareket olarak değerlendirilebilir.

3194 sayılı yasanın 5. maddesinde yer alan nazım ve uygulama imar planı tanımlarındaki “.. varsa kadastral ..” ifadesi, planlamada mülkiyet tabakasının gerekliliğini ‘şartlara bağlı keyfiyet’ olarak kabul edilirken; yeni tasarıda da devam eden bu ifade yanlışlığını “kadastral durumun zorunlu olması gerektiği” ifadesi ile düzeltmek uygun olacaktır.

3194 sayılı yasanın 10. maddesinde yer alan “5 yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerlerin ilgili kamu kuruluşlarınca 5 yıllık süre içinde kamulaştırılabileceği” hususundaki hükmün sadece arsa kamulaştırılması sorununa değinilmesi ve programa alınan kamu hizmetleri ile ilgili bina/tesis yapılması noktasındaki belirsizlik yeni tasarıda da devam etmiştir. Bu nedenle yeni tasarıda bu kamu kuruluşlarının, “program gereğince ilgili yerin kamulaştırılması yanında fiziki tesis oluşumunu da programın sonuna kadar tamamlamaları” zorunluluğuna yer vermek uygun olurdu.

3194 sayılı yasanın 13. maddesinde yer alan “İmar Planlarında Umumi Hizmetlere Ayrılan Yerler” konusu bir takım eksiklikler içermektedir. Öncelikle beş yıllık kısıtlılık halinin imar planlarının tasdik tarihinden sonra başlatılması yanlış bir hükümdür. İmar planlarının beşinci yılın sonunda değiştirilmesi, kısıtlılık halini beş yıl daha uzatabilir. Kuşkusuz bu işlemin birden fazla tekrarlanması, bir taşınmazın sonsuza kadar kısıtlı kalmasına olanak sağlar. Doğrusu, kısıtlılık halinin mal sahibinin kısıtlılık durumunu yazılı olarak öğrendiği tarihe bağlanması olacaktır. Gene, ilgili kuruluşun resmi binayı yapmaktan vazgeçmesi halinde, söz konusu parsel, “...tüm belirli çevrede nüfus, yoğunluk ve donatım dengesini yeniden irdelleyerek hazırlanacak yeni imar planına göre inşaat...” hakkı sağlanması, kent bilim açısından doğru bir yaklaşım olmasına karşın,

tek bir parsel için bu işlemin yapılması gerek maddi gerekse teknik gücün savurganca harcanması sakıncalarını içermektedir. Yeni tasarıya baktığımızda, bu konuyla ilgili 12. maddede sadece umumi hizmetler için ayrılan alanların kullanımı ile ilgili hususun açıklanmasıyla yetinildiği, ancak 3194 sayılı yasada eksik olarak nitelendirilen “*kamu eline geçişinin ilgili kurumun keyfiyetinde olması*” eleştirisine çözüm getirilmediği söylenebilir.

3194 sayılı İmar Yasasının 15. maddesini oluşturan “İfraz ve Tevhit” konusu dikkat çeken eksikliklere sahiptir. Bu maddenin birinci paragrafında getirilen ifraz ve tevhit yasağının tüm hizmet binalarını ve teknik altyapı alanlarını kapsayıp kapsamadığı hususunda belirsizlik vardır. Bu maddede sayılan yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark kullanımlarının tümü teknik altyapı ile ilgilidir. Dolayısı ile paragrafta “gibi” kelimesinin kullanılması, sadece altyapı hizmetleri kullanımına ayrılan sahalarda ifraz ve tevhit yasağı getirildiği kanısını uyandırmaktadır. 15. maddenin resmi ve umumi bina kullanımına ayrılan parsellerin ifraz ve tevhidine hüküm getirilmemesi, imar kanunu açısından önemli bir eksiklik ve belirsizlik olmaktadır. Aynı maddenin üçüncü paragrafında “İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların, asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri...” demek suretiyle sadece parsel cepheleri hususunda sorun bulunacağı kabulünden yola çıkılıp, sonuçta parsel büyüklüğüne de hüküm getirilmektedir. Parsel boyutları ile parsel büyüklüğü, ifraz şartının olabilecek iki koşulu; yani ifraz şartının bütünüdür. Bir diğer eksiklik, 15. maddenin dördüncü paragrafında, imar planı dışında kalan alanlarda ifraz sorununa hüküm getirilirken, bu alanlardan gelebilecek tevhit taleplerine değinilmeyerek belirsizlik oluşturulmuştur. Yeni tasarımın 13. maddesi olan ifraz ve tevhit konusu bu yanlışlardan arınmış görünmektedir.

3194 sayılı yasanın 18. maddesi olan “Arazi ve Arsa Düzenleme İşlemleri” imar uygulamalarında kullanılan en önemli madde olmasına karşın, önemli bir takım eksikleri de içeriğinde bulundurmaktadır. Bu maddenin dokuzuncu paragrafında getirilen hüküm gereğince kendisine imar parseli tahsis edilen bir kişinin, varsa parsel üzerindeki binanın bedelini eski sahibine ödemesi gerekmektedir. Bu konuda yeni mal sahibini koruyucu hiçbir hüküm getirilmemiş, anlaşma olana kadar eski mal sahibine ‘binayı kullanma hakkı’ verilmiştir. Yani, yeni mülk sahibi, eski mülk sahibinin anlayışına/insafına terk edilmiştir. Bu bağlamda kanun, sonsuza kadar sürebilecek bir

çözumsuzlük getirmiş olmaktadır. Bir başka çelişkili konu ise, düzenleme sonrası oluşturulacak imar parsellerinin değerlendirilmesi/dağıtımı ile ilgili yapılan DOP oranındaki hesaplamadır. Mevcut 3194 sayılı imar kanunun 18. maddesine göre arazi ve arsa düzenlemelerinde parsel alanı/yüzölçümü esas alınmakta, parselasyon işleminden sonra yine mal sahiplerine yeni imar parselleri alan esaslı dağıtılmaktadır. Düzenleme sonunda ortaya çıkan yeni parselasyon durumunda kimi parsel sahipleri ‘yeni parsellerinin daha az değerli’ olduğunu, kimi parsel sahipleri de ‘imar planı sayesinde edindikleri yeni parsellerinin öncekine nazaran daha değerli’ olduğunu ifade edebilmektedirler. Bu durum, mülkiyeti kullanımda adaleti sağlamanın şart olduğunu ortaya koymaktadır. Yeni tasarı 14. maddesiyle, arazi ve arsa düzenleme işleminin imar programı etapları ile süreye bağlanması olumlu bir yaklaşımdır. Ayrıca, (b) bendinde, *“DOP’un öncelikle kamuya ait arazi ve arsalar düşüldükten sonra kalan miktardan kazanılacağı”* yönündeki ifadesi, günümüzde Danıştay kararlarının pratikteki uygulaması şeklinde olup ‘yoruma açıklığı’ kapatmıştır [11]. Düzenleme ortaklık payının uygulama imar planı bütününde hesaplanması ve düzenleme sınırının bu esasa uyma şartı, düzenleme işinin imar programına bağlı olarak süreye bağlanması kararıyla paralel içerik taşıyıp, kanun kendi içinde iç tutarlılık oluşturmuştur.

Bir diğer durum, düzenleme çalışmalarında kamuya ayrılan alanlara katılımın yine parsel yüzölçümleri esas alınarak yapılmasına devam edileceği hususudur. Bu durumun parsel değer hesabı yöntemi ile çözülmesinin şekli yeni tasarıda yer edinmesine bağlıdır.

3. Planlama ve İmar Kanunu Tasarısının Pilot Saha Üzerinde Uygulanması

Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı birçok uygulamalı mühendislik dalını ilgilendirmesi yanında, konu Harita Mühendisliği Uygulamaları kapsamında ve imar planı uygulama sürecinde değerlendirilmiştir. Planlama ve İmar Kanun Tasarısı’nın uygulanabilirliğini araştırmak üzere Konya İli merkezinde 200 ha’lık alanda yapılan uygulamada;

- düzenleme sınırı, uygulama alt bölge alanlarının kısmi özellikleri de dikkate alınarak yeniden tespit edilip, düzenleme ortaklık payı ve oranı hesapları alternatifli olarak hesaplanmış;
- tescile esas çalışmalarda hazırlanmış 1/1000 ölçekli imar uygulama haritaları analiz edilmiş, uygulama sahasına ait grafik kadastro paftalarının sayısallaştırılmış

nüşhalarının değerlendirilmesi, tapu kayıtlarının temini ve pafta-zemin ilişkilendirmeleri yapılmış;

- imar uygulama haritalarının sayısallaştırılmış kadastro paftalarıyla ilişkilendirilmesi yapılmış, plan ve mevzuat hükümlerine göre imar adalarında parselasyon yeniden yapılmak suretiyle tescil görmüş çalışmalar ile irdelenmiş;
- karşılaşılan sorunların tespiti, analizi ve çözümü değerlendirilmiştir.

3.1. Düzenleme sınırının geçirilmesi ve düzenleme ortaklık payı hesabı

Düzenleme sınırının ortaya koyduğu saha, alt bölge alanlarının kısmi özellikleri de dikkate alınarak 7 düzenleme sahasına (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 nolu düzenleme sahaları olarak) ayrılmıştır (Şekil.1).

Sahanın geneli için DOPO miktarı %27 olarak hesaplanmıştır. 7 kısıma ayrılan düzenleme sınırı için ayrı ayrı hesaplanan düzenleme ortaklık payı oranı değerlerinin sosyal adalet ölçülerine uymadığı görülmüştür. Düzenleme sahalarına ait Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) ve Oranı (DOPO) alternatifli olarak (Tablo.1)'de verilmiştir.

3.2. 1/1000 ölçekli imar uygulama haritalarının hazırlanması

İlgili belediyesince onanarak yürürlüğe giren 1/1000 ölçekli uygulama imar planları, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgi uygulama yönetmelikleri ile Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği (BÖHHBÜY) uyarınca uygulama haritaları hazırlanarak zemine uygulanır ve sosyal yaşama konu edilirler. Bu çalışmada, ilgili belediyesince hazırlanarak tescile gönderilen uygulama haritaları, kontrol amaçlı olarak, yürürlükteki imar planları ile ilişkilendirilmiş ve sayısal koordinat verileri kullanılarak gerekli sorgulamaları yaptırılmıştır (Şekil 2).



Şekil 1. Düzenleme sınırının alt bölgeler oluşumunda yeniden geçirilmesi



Şekil 2. İmar uygulama haritası

Tablo 1. Alt bölge düzenleme sahalarına ait sayısal veriler

	2001 Nolu Saha	2002 Nolu Saha	2003 Nolu Saha	2004 Nolu Saha	2005 Nolu Saha	2006 Nolu Saha	2007 Nolu Saha
İm. Ada Alanı	114123,754	227311,953	121073,233	191045,518	207675,809	130384,433	344091,019
Yoldan İhdas Al.	8675,332	25042,401	7216,944	13443,585	13582,727	9686,502	33155,653
Res.Kur. Alanı	1756,288	14352,044	0	3262,769	14588,825	0	12222,52
Kad. Par. Alanları	147787,344	294910,684	161905,959	246516,172	284668,708	160844,555	497763,54
Kat. Kütlesi	156462,676	319953,085	169122,903	259959,757	298251,435	170531,057	530919,193
Kamuya Ay. Alan	40582,634	78289,088	48049,67	65651,47	75986,801	40146,624	174605,654
DOPO	0,259376	0,244689	0,284111	0,252545	0,254774	0,235421	0,328874

3.3. Uygulama sahasına ait grafik kadastro paftalarının pafta-zemin ilişkilendirmelerinin yapılması

Düzenleme sahasına ait olup orijinali 1:5000 ölçeğinde karton altlık üzerinde grafik yöntemde üretilmiş olan kadastro paftaları uygulaması aşamasında sayısallaştırılmıştır (Şekil 3). Sayısallaştırılmış haritalar orijinal haritaları ve zemini ile ilişkilendirilmiş, sayısal değerleri ile tapu kayıtları karşılaştırmalı analiz edilmiştir. Düzenleme sahasındaki genelde özel mülkiyete ait olan kadastro parselleri müstakil, müşterek ve

iştirak halinde mülkiyet kullanımında dağılım göstermektedir. Aynı zamanda Belediye Tüzel Kişiliğine ve Maliye Hazinesine ait kadastro parselleri yanında kadastroca tescil harici bırakılmış alanlar da mevcuttur. Tapu kayıtları, ilgili tapu sicil müdürlüğünden sorumlu belediyesi tarafından temin edilmiştir. Arazide pafta gezimi yapıldığında çok sayıda yapı ve tesisin kadastro paftalarına işlenmediği, dolayısıyla kadastro paftalarının günceli yansıtmadığı görülmüştür (Şekil 4).

3.4. İmar uygulama haritalarının sayısallaştırılmış kadastro paftalarıyla ilişkilendirilmesi

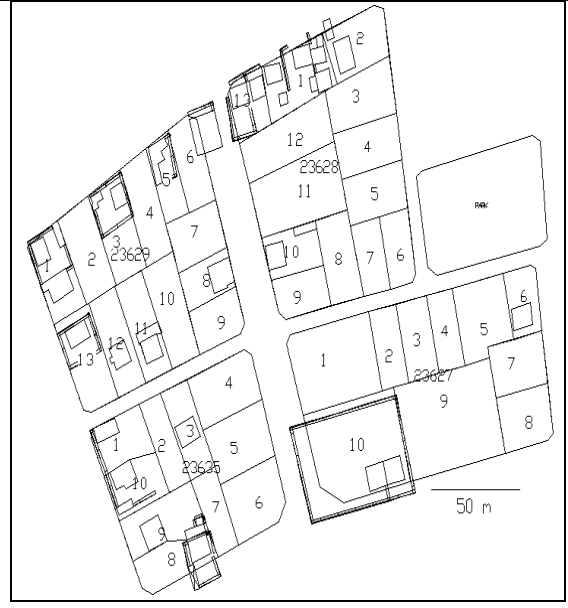
İlgili belediyesince yapılan tescile esas uygulamada kabul edilen sayısallaştırılmış imar ve kadastro altlıkları esas alınmıştır. İmar yoluna ve kamusal tesislere isabet eden kadastro parsellerinin dağıtımında problemler yaşandığı görülmüştür. Ayrıca ilgi düzenleme sahasının belirli bir kısmı ‘yarı tarımsal saha’ olduğu için, “zeminde tescil dışı olup bahçe tarımı ve hayvansal üretim tesislerinin var olduğu ve aile ekonomisine fiili katkı sağladığı; bunun bir gereği olarak da özellikle kamusal alanlara isabet eden yerlerde imar planı verilerinin yakın gelecekte uygulanmasının mümkün olmadığı” görülmüştür.

3.5. Plan ve mevzuat değerlerine göre parselasyonun ve dağıtımın yeniden yapılması, tescil görmüş çalışmalar ile irdelenmesi

İlgili belediyesince onanarak yürürlüğe giren 1/1000 ölçekli imar planlarının, imar mevzuatına uygun olarak hazırlanmış uygulama haritaları üzerinden ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği hükümleri uyarınca hesaplanan en küçük parsel boyutları esas alınarak imar yapı adalarının parselasyon planları yeniden değerlendirilmiştir. Bu aşamada, düzenleme sahası üzerinde imar planlaması analitik projeksiyon değerleri korunarak ‘en fazla sayıda imar parseli üretimi’ amaçlanmıştır. Uygulama sahası genelinde, ilk uygulamayı yapan belediyenin oluşturduğu parselasyon planı (Şekil 5.a-6.a) ile tarafımızdan en küçük parsel boyutları korunarak yapılan parselasyon planı (Şekil 5.b-6.b) arasında, üretilen imar parseli sayısı bakımından oldukça önemsenecek farklılıkların olduğu görülmüştür.



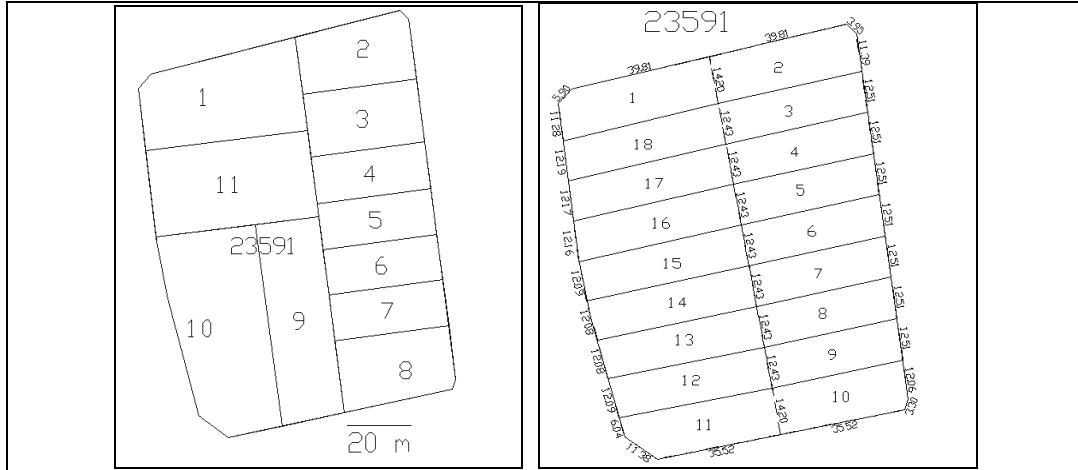
Şekil 3. Uygulama sahası eski mülkiyet durumu



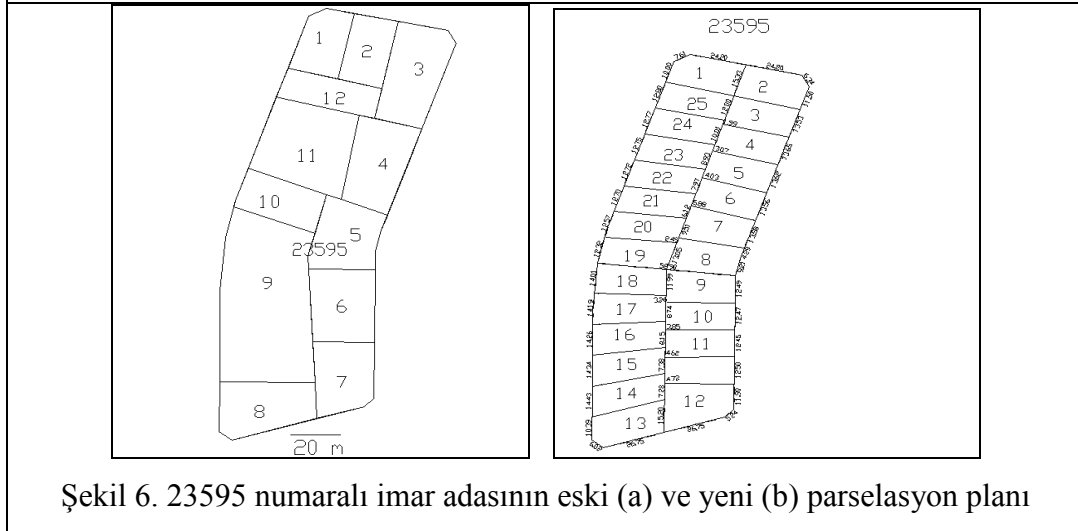
Şekil 4. Arazideki detayların güncellenmiş durumu

Yapılan değerlendirmede;

- İlgili belediyenin ürettiği ve tescile esas kıldığı imar parseli sayısı uygulama sahası genelinde 1106 adet iken, en küçük parsel boyutları esas alınarak yapılan çalışmada üretilen imar parseli adedi 2407 olmuştur. Bu bağlamda, sorumlu belediyenin sadece ‘en küçük parsel boyutunun esas alınması’ ikileminden doğan 1301 adet imar parseli kaybına sebep olduğu ortaya çıkmıştır.
- Uygulama sahasındaki yapılaşmaya esas imar verileri ‘Ayrık Yapı- 2 Kat (A-2)’ nizamında olup; şehir planlama normlarına göre standart aile nüfus büyüklüğü 5 kişi kabul edilirse her parselde minimum 10 kişi bu plan uygulama yetersizliğinden dolayı istihdam dışı kalacak, bu durum ise salt pilot uygulama sahasında 13010 kişiye karşılık gelecektir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, parsellasyon ve dağıtım işlemini yapan kurulların ‘*minimum parsel boyutları üzerinde maksimum sayıda imar parseli üretmesi*’ keyfiyet değil yasal sorumluluk olmalıdır.



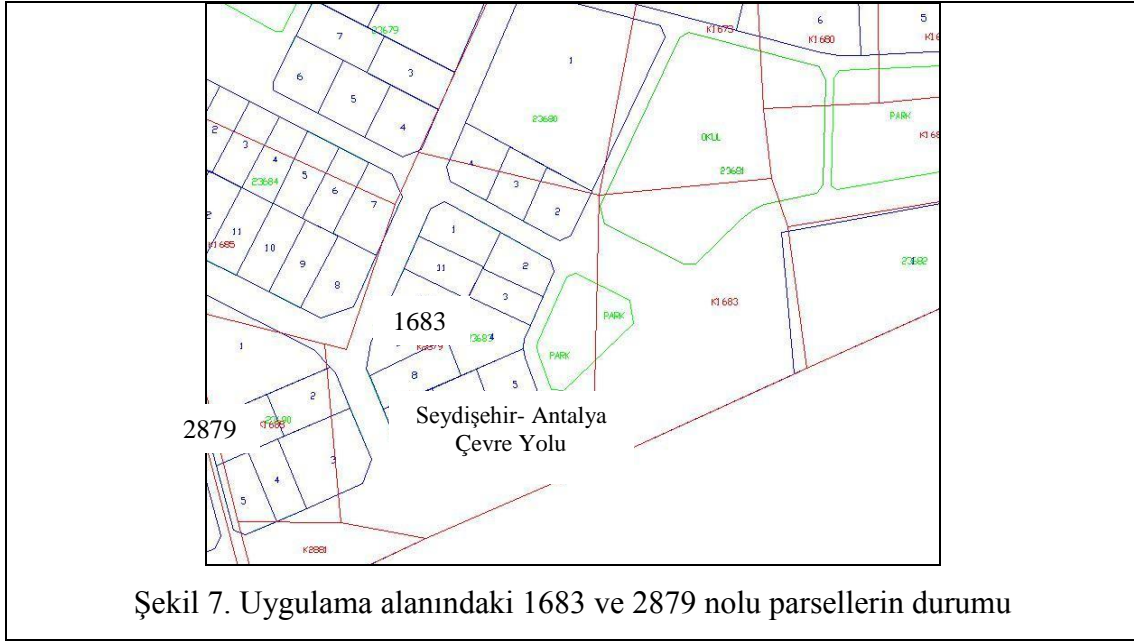
Şekil 5. 23591 numaralı imar adasının eski (a) ve yeni (b) parselasyon planı



Şekil 6. 23595 numaralı imar adasının eski (a) ve yeni (b) parselasyon planı

3.6. Karşılaşılan sorunların tespiti, analizi ve çözümü

Saha üzerindeki çok sayıda örneklerden birisi olan, Seydişehir- Antalya karayoluna cepheli 1683 nolu kadastro parseli planda park, yol ve okul alanına isabet ettiğinden sahibine 2000m uzağında ve iç bölgede imar parseli tahsisi yapılmışken; aynı konumsal değerlere sahip 2879 numaralı kadastro parseline aynı yerde bulunan yapı adasının tamamının imar parseli olarak tahsis edildiği görülmüştür (Şekil 7). Uygulama öncesi eşit değere sahip olan bu iki komşu kadastro parseli, uygulama sonrasında imar artışından aynı değerde faydalanamamıştır. Bu örnek, imar planı uygulamalarında uygulanan eş oranlılık ilkesinin sosyal adaleti sağlamada yetersiz kaldığını ortaya koymuştur. Bu nedenle, taslak halinde gündemde yer alan İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarısında bu hususun işlenmek suretiyle “arsa düzenlemesi yoluyla imar planı uygulaması işlemlerinde eşdeğerlilik modelinin uygulanmasına geçilmesi sağlanmalıdır.



Saha genelinde yapılan anket çalışmasında, taşınmazı uygulamaya alınan mal sahiplerinin önemli bir oranı uygulamadan bilgi sahipleri olmadıklarını, dağıtım ve hisse oluşumunda kendileriyle mülakat yapılmadığını, yapılan işlemleri uygun bulmadıklarını ifade etmişlerdir. İlgili belediyesi tarafından yapılan uygulama ile toplam 1106 adet imar parseli üretilmişken, akademik araştırma içeriğinde yapılan analiz ve imar yönetmeliği hükümlerine göre tarafımızdan yapılan yeniden değerlendirme çalışmalarında üretilen imar parseli 2407 adet olmuştur.

Yukarıda elde edilen bulgulara göre, uygulayıcı keyfiyeti içerisinde parselasyon ve dağıtımın yapılması ile yönetmelik hükümlerince minimum parsel boyutları üzerinden üretilmiş imar parseli arasında 1301 adet fark mevcuttur. Bu durum, verim kaybı da imar planı verileri üzerinden (1 mesken=5 kişi/aile yaklaşımından) 26020 kişinin yerinde istihdam edilememesine; zaman içerisinde basit imar uygulamaları ile kimi ada ve parsellerle tekrarlamalı işlem yapılarak kurumsal verimsizliğe neden olabilecektir. Ayrıca, imar planlamasının özünden uzaklaşarak şehircilik hedeflerinden sapmalara; teknik ve sosyal donatı alanlarının birim maliyetinin pahalılaşmasına ve ülke ekonomisi bakımından zarara neden olacaktır.

4. Değerlendirme

İmar planı uygulamalarında ortaya çıkan sorunların giderilmesi konusunda kapsamlı çalışmaların yapılmadığı görülmektedir. Sorunların ivedilikle giderilmesi, imar planı

uygulamalarını kolaylaştıracak; imar planlarının zamanında uygulanması nedeniyle şehirlerin çarpık ve düzensiz gelişmesinin büyük ölçüde önüne geçilmiş olacaktır. Bu çalışmada sorunların neler olduğu ve hangi nedenlerden kaynaklandığı ortaya konmuş, giderilmesi ya da en aza indirilmesi bağlamında ulaşılan sonuçlar ve olası öneriler aşağıda sunulmuştur:

4.1. Genel mevzuat hükümleri kapsamında değerlendirme

- a. Söz konusu tasarının genel esasları, ‘şehirleşme’ kavramıyla uyumlu hükümler içermesine karşın ‘amaç’ ve ‘kapsam’ maddeleri, “*mevcut imar düzeninden fazla uzaklaşmadığı, şehirleşmeyi fiziksel planlama ve yapılaşma temelinde ele alan bir yaklaşımın esas alındığı*” izlenimini vermektedir. Tasarının hedefleri arasında yer alan “eşgüdümün sağlanması” önemli bir konudur. Bu açıdan bakıldığında da tasarı, uygulamadan kaynaklanan çeşitli sorunların çözümlenmesine yönelik yeni düzenlemeler getirmekte, bazı yasal boşlukların ve belirsizliklerin giderilmesi bakımından tutarlı katkılar öngörmektedir. Yeni düzenlemenin bir tür “*çerçeve yasa*” ya da “*temel yasa*” niteliğini taşımasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.
- b. Türkiye’de fiziki planlama konusunun ve genelde imar düzeninin başlangıçta da belirtildiği gibi, ‘reform’ niteliğinde köklü bir değişikliğe gereksinme duyduğu açıktır [12]. Ancak, üzerinde çalışılan tasarı kendisine, konuyla ilgili kamuoyunun taleplerini yansıtan bir ‘imar mevzuatı reformu’ ya da ‘temel/çerçeve yasa’ niteliğini kazandıracak donanımına sahip olduğu izlenimini tam olarak yansıtamamaktadır. Hazırlanan “Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı” tanımladığı planlama kademeleri ve sektörel bazlı yetki dağılımına karşı getirdiği düzenlemeler açısından mesleki kamuoyunun beklentilerine cevap verir nitelikte görünmekle birlikte, önlemini sadece geleceğe dönük yasal düzenlemeleri ipotek altına alma yaklaşımı ile belirlemektedir. Bu da tasarının en önemli açmazlarından birisini ortaya koymaktadır. Tasarı, yerel yönetimler, kentleşme ve planlama alanında oldukça kapsamlı düzenlemeler getirmekle birlikte, kamu yönetimi alanında gündemde olan düzenlemelerle de ilişkilendirilmesi yerinde olacaktır.
- c. Kapanan kadastro yollarının uygulamacı tarafından nasıl değerlendirileceği konusuna açıklık getirecek, uygulayıcı kurumlar ile yargı arasındaki sürüncemeyi ortadan kaldıracak çalışmalar ile imar mevzuatının iyileştirilmesine ihtiyaç vardır.

- d. İmar uygulamaları sonrasında elde edilen değer artışının kamuya yansıtılması ya da uygulamaya giren parsel sahiplerine hisseleri oranında aktarılmasına mevcut kanunlar imkan tanımamaktadır [13]. Bu nedenle tasarıda, imar uygulamalarında sosyal adaleti sağlamak için taşınmaz mal değerlerini etkileyen faktörlerle ilgili olarak yapılan bilimsel çalışmalardan ortaya çıkan sonuçlarında dikkate alınacağı ‘dağıtımda eşdeğerlilik’ ilkesine yer verilmelidir.

4.2. Planlama ile ilgili değerlendirme

- a. Planlamada ve yapılaşmada yerleşmelerin sürdürülebilirliğinin belirlenmesi, koruma ve afet girdilerinin vurgulanması önemli bir getiri olarak algılanmaktadır. Bu bağlamda, her ölçekte planlama çalışmasına Stratejik ÇED uygulaması kararı olumlu bir gelişme olarak belirlenmekle birlikte; ilkelerin, metodolojisinin ve sürecinin bir yönetmelik konusu olması gerekli görülmektedir [14].
- b. Yürürlükteki 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerine ilişkin yapılan başlıca eleştirilerden birisi de, bu yasal düzenlemelerin planlamayı bir plan elde etme ve uygulama süreci olarak değil, bir ‘yetki’ sorunu olarak ele alması ve planların yapımı, yaptırılması ve onaylanmasındaki yetkiler ve yetki paylaşımının sağlanmasıyla sınırlı kalmasıdır. Oysa yeni uygulama araçlarının yanı sıra, planların uygulanmasında finansman ve yönetim boyutlarına ilişkin süreçlerin tasarlanması ve modellenmesi de kapsamlı bir imar ve planlama mevzuatından beklenmektedir. Bu bakımdan tasarı, söz konusu modellere işaret eden bir düzenleme öngörmemektedir. Bu haliyle de hedefinden saparak, özellikle kent planlaması alanında mevcut durumun kendi içinde iyileştirilmesi çabasından öteye geçemeyecektir.

4.3. Uygulamayla ilgili değerlendirme

- a. Yürürlükteki 3194 Sayılı Kanuna ilişkin yapılan başlıca eleştirilerden birisi, plan uygulama araçlarını yeterince tanımlamadığıdır. Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı, bu alanda içerik itibarıyla köklü değişiklikler getirmekten uzak bir yapıdadır. İmar mevzuatının başlıca uygulama araçları, imar programları, kamulaştırma ve arazi/arsa düzenlemesi işlemidir. Taslak, İmar programlarının içeriğini zenginleştirmekte, planların ayrılmaz parçaları olarak belirleyerek önemli bir sorunu giderme yolunda adım atmakta ise de bu düzenlemelerde de eksiklikler yer almakta ve uygulama alanında görevli ve yetkili merkezi ve yerel yönetim

yapısından kaynaklanan sorunları giderememektedir. Bu açıdan bakıldığında, yeni bir araç geliştirmedeği izlenimini yaratmaktadır. Bu konuda kendisinden beklenen arazi/arsa düzenlemesi işlemine, imar planı ile sağlanan kentsel değer artışını kamuya dönüştürme anlamında yeni bir boyut katan düzenleme içermemektedir. 2003 yılı sonunda Yasa değişikliği ile yüzde beş oranında artan düzenleme ortaklık payı oranı üst sınırının bir miktar daha artırılmasını yeterli görmekte, konu yine sadece arsa ile kısıtlı tutulan, yapı hakları, imar hakkı transferi ve değerle bağlantısı kurulmayan bir düzeyde kalmaktadır [15, 16].

- b. Pilot saha üzerinde yapılan değerlendirmede; ilgili belediyenin ürettiği ve tescile esas kıldığı imar parseli sayısı uygulama sahası genelinde 1106 adet iken, en küçük parsel boyutları esas alınarak tarafımızdan yapılan çalışmada üretilen imar parseli adedi 2407 olmuştur. Bu bağlamda, sorumlu belediyenin sadece “imara tahsis miktarı ya da en küçük parsel boyutu” ikileminden doğan 1301 adet imar parseli kaybına sebep olduğu ortaya çıkmıştır [17].
- c. Uygulama sahasındaki imar verileri ‘Ayrık Yapı’ nizamında iki kat olup, ortalama her katta iki daire ve şehir planlama normlarına göre standart aile nüfus büyüklüğü 5 kişi kabul edilirse, her parselde en az 20 kişi bu planlama yetersizliğinden dolayı istihdam dışı kalacak; bu durum ise salt pilot uygulama sahasında 26020 kişiye karşılık gelecektir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, parselasyon ve dağıtım işlemini yapan kurulların “*en küçük parsel boyutları üzerinde en çok sayıda imar parseli üretmesi*” yasal sorumluluk olmalıdır. Bu bağlamda, ilgi tasarının 18. maddesinin (Parselasyon Planı) birinci fıkrasının, “*Mevzuata, uygulama imar planı ve plan notlarına uygun yapılaşmaya temel oluşturmak ve kamu hizmet ve tesis alanları da dahil tüm kullanımların, kesin parselasyon durumunu gösteren ve tapuya tescil işlemlerinde esas alınan umumi hizmet alanlarının kamu eline geçişini de sağlamak amacıyla hazırlanan, arazi ve arsa düzenleme işlemini ve kıyı kenar çizgisini de gösteren, dağıtım cetveli ve bu cetvele ilişkin açıklama raporu ile bir bütün olarak yürürlükteki harita yapım standartlarına uygun ‘ve imar planı verilerine göre hesaplanacak en küçük parsel boyutları esas alınarak’ hazırlanan plandır.*” şekline dönüştürülmesi uygun olacaktır [17].
- d. Yerel yönetimler tarafından, bilimsel veriler ve objektif gereklilikler dışında imar planı değişikliklerine izin verilmemelidir.

- e. Yerleşimler için ortak karakterli alt bölgelere ait ‘genel DOPO’ hesaplanmalı, uygulamaya açılacak düzenleme sahalarında düzenleme sınırı geçirilirken bu genel oran korunmalıdır.
- f. Parsel bazında yapılan uygulamalarda oluşan artık parsellerin, ilgili belediye encümeni kararıyla rayiç bedeli üzerinden belediyesince satın alınarak, o bölgede arsa spekülasyonunu önleme amaçlı kullanılmalıdır.
- g. İmar programına dayalı, güncelliği onaylı imar planları üzerinden imar uygulaması yapılmalı; yola terk, yoldan ihdas ve sınır düzeltmesi gibi basit uygulamalar dışında parsel bazında uygulamalar yasaklanmalıdır.
- h. İmar planları yapılırken, yerel yönetim ve hazine adına kayıtlı taşınmazların kamulaştırmaya meydan vermeyecek şekilde verimli kullanımını sağlayacak alternatifler geliştirilmelidir.
- i. Arazi ve arsa düzenlemesi yoluyla imar planı uygulamalarında hisselerin ayrıştırılması mümkün hale getirilmeli, en küçük parsel alanından büyük ya da eşit olan imara tahsis (dağıtım) miktarlarının müstakil parsel oluşturması sağlanmalıdır.
- j. Arazi ve arsa düzenlemesi içerikli plan uygulamalarında, uygulayıcı kurum tarafından uygulamanın bir parçası olarak “uygulama raporu” hazırlanmalıdır. Bu raporda, uygulamaya giren tüm parseller için, dağıtımın neden ve nasıl ilişkin ayrıntılı bilgiler (DOP alınmayan parsellerin gerekçesi, varsa öncesi uygulamalar nedeniyle kamuya yapılan terklerin durumu, resmi kurum parsellerinin (DSİ, Maliye, Belediye vb.)) gerekçeli olarak yazılmalıdır. Ayrıca uygulama raporu önerisinin, imar uygulama yönetmeliğine de girmesi sağlanmalıdır.

4.4. Denetim ile ilgili değerlendirme

- a. Sağlıklı yaşam şartlarının sağlanması, eğitim ve kültürün geliştirilmesi, çevrenin korunması, ekonomik ve sosyal fırsat eşitliğinin güvence altında tutulması bakımından imar planlarında kamu yararı amacının yargı denetimi altında tutulması sağlanmalıdır.
- b. Özel yasalarla plan hazırlama ve uygulama yetkileri kazanmış kurumların hepsini, ortak işleyiş ve yapıda bulunan ve en üst düzeyde özdenetim sağlayacak bir ortak organ oluşturulmalıdır.
- c. Tasarının ‘yapı ve yapı denetimi’ ile ilgili konularının, planlama ve plan uygulaması konularının çok önüne geçtiği, Yapı Denetimi Yasasının neredeyse tüm

içeriği ile tasarıya taşındığı söylenebilir [18]. Bu nedenle, ya yasada şehircilik ve yapı konuları ayrılıp ayrı düzenlemelerde ele alınmalı ya da yapıya ilişkin hükümlerin pek çoğu ayıklanarak tüzük ve yönetmelik ile detaylandırılmalıdır.

5. Sonuçlar

Günümüzde kabul edilecek bir Planlama ve İmar Kanunu Tasarı, şehircilik, şehir yenileme/destekleme ve imarla ilgili farklı konuların bütünlüğü olan tek bir öneriye dönüştürülmelidir. Bu öneri paketi kısa ve uzun dönemli hedefler ile dar ve geniş kapsamlı içerikleri üzerinde bulundurmmalıdır. İmar mevzuatımızın tutarlı bir bütünlüğe kavuşturulması düşüncesi, şu üç temel eksikliğin giderilmesini de gerektirir. Bunlar;

- planlar arasında kademeli birlikteliğin kurulması, sürekliliği olan bir sistemin oluşturulması için eksik kalan üst ve alt düzey plan hazırlama organları ve süreçlerinin kurgulanması gerekir.
- özel yasalarla plan hazırlama ve uygulama yetkileri kazanmış kurumların hepsini, ortak işleyiş ve yapıda bulunan ve en üst düzeyde özdenetim sağlayan bir ortak organ oluşturulmalıdır.
- imar sisteminin olanaklı her kademesinde, işleyişleri çıkmaza sokmamak ve aşırı zaman kaybına neden olmamak koşuluyla, katılım süreçleri denetimin güçlendirilmesine hizmet etmelidir.

Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı, mevcut 3194 Sayılı İmar Kanunu baz alındığında mukayeseli avantajları ve katkıları olan bir mevzuat çalışması olarak değerlendirilmiş, bu çerçevede genel ilkeleri ve hedefleri açısından yürürlükteki mevzuata ve son dönemde hazırlanan diğer yasal düzenlemelere kıyasla olumlu bulunmuştur. Ancak tasarı ile ‘imar ve şehirleşme’ alanının düzenlenmesine ilişkin mesleki, bilimsel ve toplumsal beklentilerin geniş bir çerçevede karşılandığını söylemek de mümkün değildir. Bu bağlamda, planlama alanındaki yetki karmaşasına son verecek, uygulama aşamasında çelişki ya da açmazları giderecek, yerel ve merkezi yönetim birimlerinin yetki ve görev bütünselliğini sağlayacak bir tasarı, her zaman mesleki kamuoyu beklentisi oluşturacaktır.

Kaynaklar

- [1] Sağlam İ, Arazi ve Arsa Düzenlemesi Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir İnceleme, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, 1999, sayı:86, sayfa:94-100.
- [2] Aydın F, 2981/3290 Sayılı Kanunun EK-1 Maddesine Göre Yapılan İmar Uygulamaları, TKGM Mülkiyet Dergisi, 2001, Sayı:43, Sayfa:18-19.
- [3] Sağlam İ, Belediyelerce Yapılan Uygulamalardan Hareketle İmar Planı Uygulama Sorunlarını Belirlenmesi. HKMO Bülteni, Mart-2003, sayfa:13-18.
- [4] Beyaz M, Belediyelerin Hatalı İmar Uygulamaları, Mülkiyet Dergisi, Eylül-1995, sayfa:27-41.
- [5] Yıldız F, İmar Planı Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar, Harita Dergisi, 1992, Sayı:108, sayfa:21-29.
- [6] Yomralıoğlu T, Uzun B, Temel Eğitim Alanlarının DOP Kapsamına Alınabilirliğinin İrdelenmesi, 8. Harita Kurultayı, 19-23 Mart 2001.
- [7] Çay T, Özen H, İmar Uygulamalarında Karşılaşılan Problemler ve Konya Örneği, TKMD Mülkiyet Dergisi, 1998, Sayı:28, Sayfa:8-13.
- [8] Yomralıoğlu T, Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Kat Mülkiyeti Mevzuatı, Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Planı Uygulama Teknikleri, KTÜ Yayınları, 2000, Sayfa:153-157.
- [9] Yıldız N, Ülger E, Kentsel Arsa Politikasının İlkeleri. Arazi Toplulaştırması ve Taşınmazların Değerlendirilmesi Konferansı, 7-8 Aralık 1995.
- [10] Kılınç G, Değişen Dünya Düzeni İçerisinde Türkiye’de “Kent” ve “Kentleşme” Kriterlerinin Belirlenmesi, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu, 8-10 Kasım 2004.
- [11] Bıyık C, Atasoy M, Demir O, Yüksek Yargıya İntikal Eden İmar Uygulamalarına İlişkin Davaların Sonuçlarının Değerlendirilmesi, 7. Harita Kurultayı, 1-5 Mart 1999, sayfa: 54-62.
- [12] Subaşı E, Ülkemizde Kentleşme, Planlama, Uygulama, Eğitim, Hukuk Süreci Değerlendirme ve Beklentiler, TMMOB Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 2002.
- [13] Feyiz K, Kentsel Toprak Rantını Kamuya Kazandırma Yöneltileri, Uygulamaları ve Belediyelerin Önemi. HKMO Bülteni, Temmuz-2005, sayfa:7-11.

- [14] Azrak Ü, Fiziksel Planlamanın Kurumsal ve Yasal Çerçevesi, TMMOB Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 2002.
- [15] Ayten A.M, İmar (Gelişme) Hakkı Transferi Kavramı ve Bu Kavramın Uygulanmasına Dair Örnekler, ABD Örneği, Şehircilikte Reform Kolokyumu, 6-8 Kasım 2003.
- [16] Bıyık C, Mevzuat ve Uygulamaların Işığında Arsa Ve Arazi Düzenlemesinin Proje Çerçevesinde İncelenmesi ve Karşılaşılan Problemler, 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları Semineri, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:49, 1990.
- [17] İnam Ş, Çay T, İmar ve Şehirleşme Kanun Tasarısı Üzerine Bir İnceleme, SÜ Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, 2002.
- [18] Meşhur MÇ, Arazi ve Arsa düzenlemesi Yaklaşımlarının Kentsel Mekân Oluşumu Üzerindeki Etkileri, Konya Kenti Örneği, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi- Fen Bilimleri Enstitüsü, 2004.